



Comité européen de droit rural – European Council for Rural Law – Europäische Gesellschaft für Agrarrecht und das Recht des ländlichen Raums

**SGAR** Schweizerische Gesellschaft für Agrarrecht  
**SSDA** Société Suisse de Droit Agraire  
Sekretariat, Laurstrasse 10, 5200 Brugg

**Congrès européen de droit rural – 11–14 septembre 2013  
Lucerne (Suisse)**

**European Congress on Rural Law – 11–14 September 2013  
Lucerne (Switzerland)**

**Europäischer Agrarrechtskongress – 11.-14. September 2013  
Luzern (Schweiz)**

organisé sous la direction du C.E.D.R. par la Société Suisse de Droit Agraire et l'Université de Lucerne – organised under the direction of the C.E.D.R. by the Swiss Society for Rural Law and the University of Lucerne – organisiert unter der Leitung des C.E.D.R. durch die Schweizerische Gesellschaft für Agrarrecht und die Universität Luzern

## **Commission II**

**Cadre juridique du droit de l'environnement pour la production agricole** – Legal framework of environmental Law for agricultural production – Umweltrechtliche Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion

### **Rapport national pour la Suisse**

#### **Service Droit et procédures, Office fédéral de l'agriculture**

Kathrin **BIGLER SCHOCH**, Daniela **FLÜCKIGER**, Sonia **LA GRUTTA**, Sonja **ESCHBACH**, Theres **KOHLER**, Lucie **KÜNZLE**

## **Summary: Legal framework of environmental law for agricultural production**

The constitutional framework for agricultural production is essentially set out in article 104 of the Federal Constitution of the Swiss Confederation. The Constitution stipulates a multifunctional purpose for agricultural production. Amongst other things, the Confederation shall ensure that the agricultural sector, by means of a sustainable and market-oriented production policy, makes an essential contribution towards the conservation of natural resources and the upkeep of the countryside. Article 104 is therefore linked to other constitutional provisions, especially in the field of environmental law. Article 73 (sustainable development), article 74 (protection of the environment), article 76 (water), article 78 (protection of natural and cultural heritage)

and article 120 (non-human gene technology) can be cited as examples. Moreover, many of the federal acts that are based on article 104 pursue environmental aims. The general environmental rules and principles concerning agricultural production are contained in the Federal Act of 29 April 1998 on Agriculture.

The way in which the environmental impacts of agricultural production are assessed depends on the profile of the farm, its installations and the environmental risks involved. The relevant environmental ordinances apply to every type of farm where threshold values are exceeded.

Switzerland is not a member state of the European Union, therefore the CAP on agriculture and forestry does not apply. However, the use of direct payments with the objective of promoting environmental aims such as biodiversity are considered one of the main instruments of Swiss agrarian policy.

Swiss environmental legislation consists of various federal acts and ordinances, which also apply to agricultural production. The Federal Act of 7 October 1983 on the Protection of the Environment defines two main principles: The principle of prevention (early preventive measures must be taken in order to limit effects which could become harmful or a nuisance) and the polluter pays principle (any person who causes measures to be taken must bear the costs). The cantons are responsible for the implementation of federal environmental law. The Federal Office for Agriculture and the Federal Office for the Environment have issued specific guidelines for the implementation of environmental law in agriculture.

Planning provisions and mandatory licences for the location of production units are stipulated by the Federal Act of 22 June 1979 on Land Use Planning, the Federal Act of 24 January 1991 on the Protection of Waters, the Waters Protection Ordinance of 28 October 1998 and the Ordinance of 16 December 1985 on Air Pollution Control.

Swiss legislation on the ecologically sensitive use of nitrates and farm-based slurry corresponds largely to the regulatory framework of the European Union.

The supervision system of nuisances to the neighborhood (smell, noise, pesticides, insects) is regulated primarily by the law of neighbours in the Swiss Civil Code of 10 December 1907. Article 684 of the Civil Code stipulates that in exercising their ownership rights, including in particular the right to run a business on their land, landowners are obliged to refrain from any excessive detriment to neighbouring properties.

The space provided for waters can be used for certain forms of extensive agricultural production. However, the use of fertilizers and agricultural pesticides in these areas is illegal. Swiss agriculture continues to remain free of gene technology. The moratorium on this issue has been prolonged until the end of 2017.

The court procedures available for solving agro-environmental issues are provided by the Federal Act of 7 October 1983 on the Protection of the Environment, which contains provisions based on civil liability as well as liability based on public law. Damages caused to the environment can also be prosecuted criminally. In addition to the general liability established by the Civil Code, for activities related to gene technology producers' liability is governed by the Federal Act of 21 March 2003 on Non-Human Gene Technology. There is, however, no specific liability for diffuse water pollution and eutrophication. The Environmental Liability Directive 2004/35/EG is not applicable in Switzerland. The directive is based on a different concept of liability and cannot be easily translated into Swiss law.

## Partie 1. Présentation de la base juridique nationale

### 1. L'intégration de la production agricole dans le système constitutionnel (droits économiques, privés et droits de l'homme)<sup>1</sup>

La Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) jette, dans son art. 104, les bases de la production agricole en Suisse.

Lors de la révision totale de la Constitution fédérale en 1999, l'art. 31<sup>octies</sup> de l'ancienne Constitution (aCst.) est devenu, sans pratiquement aucun changement sur le plan du contenu, l'art. 104 Cst. L'introduction de l'art. 31<sup>octies</sup> aCst., qui a été accepté par le peuple et les cantons lors de la votation populaire du 9 juin 1996, avait permis de créer les bases constitutionnelles pour une politique agricole moderne : la multifonctionnalité de l'agriculture était, pour la première fois, mise au premier plan.

L'art. 104 Cst., dont le titre est « Agriculture », définit les objectifs de la politique agricole de la Confédération (al. 1 : sécurité de l'approvisionnement de la population, conservation des ressources naturelles et entretien du paysage rural, occupation décentralisée du territoire), mais attribue également à la Confédération la compétence et le mandat d'encourager les exploitations paysannes cultivant le sol (al. 2). La Confédération ayant largement fait usage de cette compétence sur le plan législatif, la marge de réglementation laissée aux cantons dans le domaine de l'agriculture est comparativement faible. Enfin, l'art. 104 Cst. comporte également une liste (non exhaustive) de compétences et de tâches devant garantir un usage des mesures conforme aux objectifs (al. 3).

De nombreux textes de loi, qui fondent des droits économiques et privés, reposent sur l'art. 104 Cst. (Agriculture) : en premier lieu la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1). Relevons en particulier, dans le contexte du droit privé, la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier (LDFR; RS 211.412.11) et la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2). Toutes deux établissent des règles dérogatoires spéciales – se fondant dans le droit privé classique – qui s'appliquent aux rapports juridiques dans le domaine de l'agriculture. Ce droit agraire « de droit privé » ou plus précisément touchant au droit privé repose sur l'art. 104, al. 3, let. f, Cst., en vertu duquel la Confédération peut légiférer sur la consolidation de la propriété foncière afin que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions. La loi sur le droit foncier reprend cet objectif constitutionnel et le concrétise puisqu'elle contient des dispositions visant à favoriser l'acquisition de la propriété d'entreprises ou d'immeubles agricoles par des personnes qui désirent

---

<sup>1</sup> Les explications ci-après reposent sur : Klaus A. Vallender/Peter Hettich, in : Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (éd.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2e éd., Zurich/St.-Gall 2007, concernant l'art. 104 Cst.; Giovanni Biaggini, BV Kommentar, Zurich 2007, zu Art. 104 BV

en assurer l'exploitation et en sont capables. Elle comprend aussi des mesures qui restreignent ou empêchent le partage de matériel d'entreprises agricoles ou le morcellement d'immeubles agricoles. La loi sur le bail à ferme agricole vise à renforcer la position des fermiers qui prennent à bail des immeubles ou entreprises qu'ils exploitent à des fins agricoles en adaptant les dispositions du droit de bail ou de bail à ferme non agricole aux besoins et aux spécificités d'une exploitation agricole.

L'ancrage de la production agricole dans la Constitution ne se limite pas à l'art. 104 Cst.; en effet, celle-ci se rattache à d'innombrables autres normes constitutionnelles, parmi lesquelles principalement l'art. 73 Cst. (développement durable), l'art. 74 Cst. (protection de l'environnement), l'art. 75 Cst. (aménagement du territoire), l'art. 76 Cst. (protection des eaux), l'art. 78 Cst. (protection de la nature et du patrimoine), l'art. 80 Cst. (protection des animaux), l'art. 102 Cst. (approvisionnement du pays), l'art. 105 Cst. (alcool), l'art. 110 Cst. (travail), l'art. 118, al. 2, Cst. (lutte contre les épidémies, denrées alimentaires), l'art. 120 et 197, al. 7 Cst. (génie génétique), l'art. 122 Cst. (droit civil).

Il va de soi que les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales vis-à-vis de l'Etat qui sont garantis par la Constitution (art. 7 ss Cst.) et le droit international s'appliquent aussi à la production agricole. Dans le domaine de l'agriculture, c'est avant tout le droit fondamental à la liberté économique (art. 27 Cst.) qui est prioritaire. En vertu de l'art. 104, al. 2, Cst., la Confédération est autorisée, dans le cadre de sa mission d'encouragement de l'agriculture, à déroger à la liberté économique. L'Etat doit toutefois faire preuve de retenue dans l'utilisation de cette compétence dérogatoire et n'intervenir que si la branche n'est pas à même de remplir son mandat (principe de subsidiarité); une restriction de la liberté contractuelle des agriculteurs n'est dès lors justifiée que dans la mesure où cela est indispensable pour atteindre les objectifs visés à l'art. 104, al. 1, Cst.

## 2. La position de l'environnement dans le système constitutionnel (responsabilités des entrepreneurs; tâches de l'administration publique et droits des citoyens)<sup>2</sup>

La répartition des tâches entre les entrepreneurs/producteurs et la Confédération/l'administration publique est clairement définie à l'art. 104, al. 2, Cst. L'agriculture mise en premier lieu sur des mesures d'entraide. Le mandat d'encouragement de la Confédération se limite aux mesures complémentaires,

---

<sup>2</sup> Les explications ci-après reposent sur : Klaus A. Vallender/Peter Hettich, in : Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (éd.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2e éd., Zurich/St.-Gall 2007, concernant l'art. 104 Cst.; Giovanni Biaggini, BV Kommentar, Zurich 2007, zu Art. 104 BV

qui sont soumises au principe de la subsidiarité. C'est pourquoi la politique agricole de la Confédération accorde une grande importance au renforcement de la responsabilité des agriculteurs et à l'encouragement du sens de l'initiative. La promotion de la qualité des produits et des ventes, ainsi que l'adaptation de la production et de l'offre aux exigences du marché sont des tâches qui incombent prioritairement aux organisations des producteurs ou des branches concernées (art. 8 LAgr).

A son art. 104, al. 3, la Cst. prescrit au législateur un catalogue non exhaustif de mesures pour promouvoir l'agriculture que la Confédération/l'administration publique doivent (let. a-d) ou peuvent (let. e et f) mettre en œuvre dans le sens d'une utilisation des moyens conforme aux objectifs. Il s'agit des *paiements directs non liés à la production (généraux)* (let. a), des *paiements directs écologiques* (let. b), des *prescriptions de déclaration* (let. c), de la *protection de l'environnement* (let. d), de l'*encouragement de la recherche, de la vulgarisation et la formation agricole ainsi que des aides à l'investissement dans le domaine de l'agriculture* (let. e), et de la *consolidation de la propriété foncière rurale* (let. f).

### 3. Le système des autorités spéciales et des tribunaux compétents

Le Tribunal administratif fédéral sis à St.-Gall est compétent pour les recours contre les décisions des offices et des départements et contre les décisions cantonales de dernière instance relatives à l'application de la loi sur l'agriculture (LAgr) et de ses dispositions d'exécution (ordonnances), à l'exception des décisions cantonales sur les améliorations structurelles ayant donné droit à des contributions (art. 166, al. 2, LAgr). Celles-ci sont soumises aux juridictions cantonales. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'agriculture (Politique agricole 14/17), toutes les décisions portant sur les améliorations structurelles, c'est-à-dire concernant des projets soutenus à la fois par des contributions et par des crédits d'investissements, seront, à l'avenir, soumises exclusivement aux juridictions cantonales.

Les commissions régionales étaient compétentes, jusqu'à présent, pour les recours contre les décisions de première instance concernant le contingentement laitier (art. 167 LAgr). La nouvelle LAgr (PA 14/17) supprime toutefois ces autorités spéciales en lien avec la suppression du contingentement laitier public, la fin de la période de transition pour la sortie anticipée du contingentement et la suppression des aides au secteur laitier. Le Conseil fédéral définit l'entrée en vigueur de la suppression des commissions régionales de recours au sens de l'art. 167 LAgr. Ce moment est fonction de l'achèvement des procédures encore en cours concernant le contingentement laitier.

Il est possible de former un recours contre les décisions des entreprises ou des organisations qui ont été associées par la Confédération et les cantons à

l'exécution de la LAgr ou qui ont été créées à cet effet (art. 180 LAgr) auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (art. 166, al. 1, LAgr). Les décisions sur recours de l'OFAG peuvent être à leur tour attaquées auprès du Tribunal administratif fédéral.

Conformément à l'art. 168 LAgr, le Conseil fédéral peut prévoir, dans les dispositions d'exécution (ordonnances) relatives à la LAgr, une procédure d'opposition contre les décisions de première instance. Dans ces cas, il n'est possible de former un recours devant le Tribunal administratif fédéral uniquement une fois que l'opposition a été formée auprès de l'autorité de décision.

## **Partie 2. Réglementation et contrôle de la production agricole**

### *4. Décrivez brièvement la législation nationale concernant la position et les devoirs des acteurs agricoles*

Ci-après sont présentés les actes à l'échelon de la loi (dispositions fixant des règles de droit qui ont été édictées par l'Assemblée fédérale et sont sujettes au référendum facultatif) qui revêtent une importance particulière pour les droits et les obligations des acteurs agricoles. Outre les lois énumérées, il existe de nombreuses ordonnances édictées par le Conseil fédéral, qui précisent les différentes lois<sup>3</sup>.

*Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR; RS 211.412.11) : Cf. explications sous ch. 1. 1.*

*Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA; RS 221.213.2) : Cf. explications sous ch. 1. 1.*

*Loi fédérale du 20 mars 1975 sur la protection des obtentions végétales (loi sur la protection des obtentions végétales; RS 232.16) : Les nouvelles variétés bénéficient du droit de la protection des obtentions végétales. Comparable au brevet, la protection des obtentions végétales protège la propriété intellectuelle des obtentions végétales. Seul le sélectionneur peut, à titre professionnel, mettre en circulation, produire ou offrir les semences et plants de la variété protégée.*

*Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) : La LPN vise notamment à ménager et protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et à protéger la faune et la flore indigènes ainsi que leur habitat naturel et leur diversité biologique.*

---

<sup>3</sup> Vous trouverez un aperçu de l'ensemble des ordonnances pertinentes dans le domaine de l'agriculture sous : <http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00498/index.html?lang=fr>

*Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA; RS 455)* : Le but de la loi sur la protection des animaux, inscrit à son art. 1, est de protéger la dignité et le bien-être de l'animal. En vertu de l'art. 26, al. 1, let. a, LPA, quiconque maltraite intentionnellement un animal, le néglige ou le surmène inutilement ou porte atteinte à sa dignité d'une autre manière est puni d'une peine privative de liberté ou d'une peine pécuniaire.

*Loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (loi sur l'approvisionnement économique du pays, LAP; RS 531)* : Cette loi régit les mesures de précaution à prendre au titre de la défense nationale économique ainsi que les mesures visant à assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens.

*Loi fédérale du 18 mars 2005 sur les douanes (LD; RS 631.0)* : La loi sur les douanes contient les bases du droit national en matière douanière. Elle régit la surveillance et le contrôle de la circulation des personnes et des marchandises et la perception des droits de douane. Elle règle également la perception des redevances dues en vertu de lois fédérales autres que douanières, comme la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers dans la mesure où elles incombent à l'Administration fédérale des douanes.

*Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD; RS 632.10)* : La loi sur les tarifs douaniers définit les taux du droit pour les différentes marchandises, ainsi que leurs positions tarifaires.

*Loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72)* : La loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, connue sous le nom de « loi chocolatière », règle le commerce de produits agricoles transformés (chocolat, biscuits, pâtes alimentaires, etc.). Afin de compenser le handicap qui affecte l'industrie agroalimentaire suisse pour ce qui touche aux prix plus élevés des matières premières, elle autorise, d'une part, la perception d'éléments mobiles à l'importation (droits de douane) et, d'autre part, l'octroi de contributions à l'exportation.

*Loi fédérale du 9 octobre 1981 sur l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement (loi sur les préférences tarifaires; RS 632.91)* : La loi, qui constitue un outil important pour la politique de développement commercial, donne au Conseil fédéral l'autorisation d'accorder aux pays en développement des préférences sur les droits de douane.

*Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700)* : Le but de la LAT est d'assurer une utilisation mesurée du sol. La Confédération, les cantons et les communes doivent coordonner leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement



de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.

*Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE; RS 814.01) :* Le but de la LPE est de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver la fertilité du sol (art. 1, al. 1, LPE). Elle régit les domaines suivants : immissions (pollution de l'air; bruit et vibrations; rayons non ionisants), prévention des catastrophes, substances et organismes dangereux pour l'environnement, déchets et pollution du sol.

*Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) :* Le but de la LEaux est de prévenir et éliminer toute atteinte nuisible aux eaux.

*Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAl; RS 817.0) :* La loi sur les denrées alimentaires a pour but de protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre la santé en danger, d'assurer la manutention des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène et de protéger les consommateurs contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires.

*Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1) :* La loi sur l'agriculture est la principale mise en œuvre légale des objectifs que la Constitution prévoit pour l'agriculture (voir ch. 1) et constitue la base légale de la politique agricole suisse.

*Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur les épizooties (LFE; RS 916.40) :* La LFE régit l'éradication, la surveillance et la lutte contre les épizooties.

5. Existe-t-il des règles différentes pour les domaines agricoles traditionnels et les sites de production industriels en ce qui concerne la surveillance des risques pour l'environnement ?

En fonction de la forme de l'exploitation agricole et de ses installations, il existe des règles spécifiques concernant la surveillance des risques pour l'environnement.

Certaines exploitations sont soumises à l'ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (ordonnance sur les accidents majeurs, OPAM; RS 814.012) ou à l'ordonnance du 9 mai 2012 sur l'utilisation des organismes en milieu confiné (ordonnance sur l'utilisation confinée, OUC; RS 814.912).

Le détenteur d'une installation, qui est soumis aux règles sur la lutte contre les accidents majeurs, est tenu de prendre toutes les mesures propres à réduire le

danger potentiel, à empêcher les accidents majeurs et à en limiter les conséquences (art. 3 ss OPAM).

Le contrôle est du ressort des cantons (art. 11a OPAM). En fonction de la forme de l'exploitation ou des risques pour l'environnement, diverses autorités sont compétentes pour le contrôle en matière de protection de l'environnement. Concernant les activités agricoles, il s'agit notamment des autorités agricoles cantonales et des autorités chargées de la protection des eaux ou de la protection de l'air contre les accidents majeurs. Pour les unités industrielles de production, le type d'activité et la quantité des substances, des préparations, des déchets spéciaux ou des microorganismes génétiquement modifiés ou pathogènes, qui sont présents dans une installation ou qui sont transportés par un moyen de transport, sont déterminants. Un seuil quantitatif est défini pour chaque substance. Lorsque celui-ci est atteint ou dépassé, les entreprises sont soumises automatiquement à l'OPAM. Cette ordonnance s'applique aux installations qui présentent un danger potentiel, comme par ex. les installations de stockage ou les entreprises agricoles, qui produisent, utilisent, traitent ou stockent des substances dangereuses ou des déchets toxiques (p. ex. les producteurs d'engrais ou les coopératives agricoles)<sup>4</sup>. L'OPAM a pour but de protéger la population et l'environnement des graves dommages résultant d'accidents majeurs de nature chimique ou biologique qui peuvent se produire dans des installations stationnaires (entreprises ou entreprises agricoles) ou sur une voie de communication.

Le but de l'ordonnance sur l'utilisation confinée, qui s'applique également dans le domaine agricole, est de protéger l'être humain, les animaux et l'environnement des menaces et des atteintes résultant de l'utilisation d'organismes en milieu confiné (p. ex. laboratoires). Cette ordonnance régit avant tout l'utilisation de la biotechnologie, qui est utilisée dans les secteurs agricole, pharmaceutique, médical, environnemental, ainsi que dans l'industrie agroalimentaire. Dans le cadre de ces activités, on utilise des organismes génétiquement modifiés, pathogènes ou exotiques, en milieu confiné ou dans l'environnement. Leur dissémination incontrôlée dans l'environnement peut représenter un risque sanitaire et environnemental (p. ex. dégradation de la biodiversité et préjudice à l'utilisation durable des ressources). L'office fédéral de l'environnement (OFEV) est compétent pour le contrôle des activités en milieu confiné (art. 18 OUC)<sup>5</sup>. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) est considéré comme le service spécialisé pour les activités impliquant des organismes pathogènes pour les plantes ou des organismes soumis au confinement obligatoire (art. 18, al. 2, let. e et al. 3, OUC).

---

<sup>4</sup> OFEV (éd.), Aide à l'exécution pour détenteurs et autorités compétentes. Prévention des accidents majeurs liés à l'entreposage d'engrais contenant des nitrates d'ammonium, L'environnement pratique n° 1106, Berne 2011.

<sup>5</sup> Le site officiel de l'OFEV sur la biotechnologie fournit davantage d'informations : <http://www.bafu.admin.ch/biotechnologie/index.html?lang=fr>.

## 6. Les prescriptions environnementales générales et les principes de la protection agricole<sup>6</sup>

Conformément à l'art. 104, al. 1, let. b, Cst., la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural. Dans son message concernant la réforme politique agricole (Politique agricole 2002), le Conseil fédéral explique qu'en l'occurrence, la notion de production durable se réfère avant tout à la protection de l'environnement. En d'autres mots, cela signifie, dans le domaine agricole, qu'il convient de corriger une évolution inacceptable au plan écologique<sup>7</sup>. Cet objectif est notamment mis en œuvre avec l'aménagement des paiements directs (voir ch. 7 et 8).

Les art. 148, 148a et 158 ss LAgr régissent de plus les principes visant à empêcher l'utilisation de moyens de production nuisibles à l'environnement : En vertu de la disposition générale de l'art. 148 LAgr, la Confédération édicte des dispositions visant à éviter les dégâts causés par des organismes nuisibles ou par la mise en circulation de moyens de production inappropriés. Aussi faut-il en général restreindre la commercialisation d'un moyen de production lorsqu'il est prouvé, sur la base de connaissances scientifiques, qu'il a des conséquences négatives pour l'environnement. L'introduction de l'art. 148a LAgr a en outre apporté la possibilité d'appliquer des mesures de précaution, notamment de restreindre la commercialisation de certains produits *lorsqu'on* suppose qu'ils causent des dommages à l'environnement *sur la base* d'hypothèses plausibles, mais dont la preuve n'est pas encore établie. Ces mesures de précaution doivent être réévaluées et adaptées dans un délai raisonnable à la lumière des nouveaux résultats scientifiques (art. 148a, al. 2, LAgr).

Les art. 158 et ss. LAgr contiennent également des prescriptions spécifiques sur la mise en circulation et l'utilisation de moyens de production. L'art. 158 définit les moyens de production comme les substances et les organismes qui servent à la production agricole. La loi distingue quatre groupes : les engrais, les produits phytosanitaires, les aliments pour animaux et le matériel végétal de multiplication. Pour être mises en circulation, ces matières doivent être adaptées à l'utilisation prévue, ne pas avoir d'effets secondaires intolérables lorsqu'elles sont utilisées de manière réglementaire, et les produits de base traités avec ces

---

<sup>6</sup> Cf. sur l'ensemble de la question : Astrid Epiney/David Furger/Jennifer Heuck, Zur Berücksichtigung umweltpolitischer Belange bei der landwirtschaftlichen Produktion in der EU und in der Schweiz, Forum Europarecht Bd. 16, Zurich 2009 (avec d'autres informations)

<sup>7</sup> Message concernant la réforme de la politique agricole : Deuxième étape (Politique agricole 2002), FF 1996 IV 1, 15 ss.

moyens doivent satisfaire aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires (art. 159 LAgr). Le Conseil fédéral peut soumettre à une homologation obligatoire la mise en circulation de certains moyens de production (art. 160 LAgr). Il peut en outre restreindre ou interdire l'utilisation de moyens de production lorsque les agriculteurs sont en mesure de produire eux-mêmes leurs moyens de production, sans que ceux-ci ne soient mis en circulation (art. 159a LAgr). Le but est d'éviter les atteintes à l'environnement causées par les moyens de production fabriqués par les agriculteurs<sup>8</sup>. A l'art. 160, al. 6, LAgr, la loi reconnaît les décisions de conformité étrangères (ainsi que leur révocation), pour autant qu'elles se fondent sur des exigences équivalentes et que les conditions agronomiques et environnementales concernant l'utilisation des moyens de production soient comparables. En vertu de l'art. 160a LAgr, les produits phytosanitaires qui ont été mis en circulation en toute légalité dans l'UE, peuvent aussi être mis en circulation en Suisse. Le Conseil fédéral peut toutefois édicter des restrictions en cas de mise en danger des intérêts publics suisses. Parmi les dispositions d'exécution, l'ordonnance du 10 janvier 2001 sur la mise en circulation des engrais (ordonnance sur les engrais, OEng; RS 916.171) et l'ordonnance du 12 mai 2010 sur la mise en circulation des produits phytosanitaires (ordonnance sur les produits phytosanitaires, OPPh; RS 916.161) sont particulièrement importantes. Les dispositions de l'ordonnance sur les engrais se limitent à de simples normes d'homologation pour les moyens de production utilisés dans l'agriculture, alors que l'ordonnance sur les produits phytosanitaires renferme, en plus des normes d'homologation, quelques dispositions d'application, par. ex. des restrictions lors de l'utilisation de ces produits dans les zones de protection des eaux souterraines.

#### 7. L'impact environnemental des subventions PAC sur l'agriculture et la sylviculture

La politique agricole commune (PAC) de l'UE ne s'applique pas à la Suisse puisqu'elle n'est pas membre de l'UE. Les paiements directs constituent néanmoins aussi un élément central de la politique agricole suisse. Ils permettent de rétribuer les prestations de l'agriculture fournies dans l'intérêt général, comme l'exploitation et l'entretien de la surface agricole<sup>9</sup>.

Depuis 1999, les agriculteurs, en Suisse, doivent fournir chaque année des « prestations écologiques requises » (PER)<sup>10</sup> pour avoir droit aux paiements

---

<sup>8</sup> Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'agriculture, FF 2002 4401, 4516.

<sup>9</sup> Cf. [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch), Rubrique « Thèmes » → Paiements directs (<http://www.blw.admin.ch/themen/00006/index.html?lang=fr>).

<sup>10</sup> Cf. [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch), Rubrique « Thèmes » → Paiements directs → Prestations écologiques requises (<http://www.blw.admin.ch/themen/00006/00049/>).

directs. Ces PER comprennent le respect de diverses exigences émanant du droit de l'environnement et d'autres exigences, comme l'aménagement d'un assolement diversifié ou de surfaces de compensation écologique. Elles vont plus loin que l'éco-conditionnalité dans l'UE.

Les contributions écologiques et éthologiques, les contributions d'estivages ou celles en faveur de la qualité écologique et de la protection des eaux, qui sont regroupées sous le terme de paiements directs écologiques, créent une incitation supplémentaire à fournir des prestations dans les domaines de l'écologie et de la garde des animaux et vont au-delà des exigences des PER. Avec ces contributions, on poursuit les objectifs suivants : promouvoir la biodiversité dans les régions agricoles, réduire la pollution des eaux par les nitrates et les phosphores, réduire l'utilisation de substances auxiliaires, encourager l'élevage dans des conditions particulièrement respectueuses des animaux et assurer l'utilisation durable des paysages ruraux dans les Alpes, les Préalpes et le Jura.

Le système suisse des paiements directs continue d'être développé. En adoptant la politique agricole 2014-17, le Parlement s'est prononcé en faveur d'un meilleur ciblage des paiements directs en fonction des objectifs à réaliser. A l'avenir, il devrait y avoir cinq instruments de paiements directs, chacun d'eux étant désigné selon l'objectif principal qu'il poursuit : les « contributions au paysage cultivé » pour le maintien d'un paysage rural ouvert; les « contributions à la sécurité de l'approvisionnement » pour la garantie de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires; les « contributions à la biodiversité » pour le maintien et la promotion de la biodiversité; les « contributions à la qualité du paysage » pour la préservation, la promotion et le développement de la diversité des paysages cultivés et, enfin, les « contributions au système de production » pour la promotion de formes de production particulièrement proches de la nature ainsi que respectueuses de l'environnement et des animaux<sup>11</sup>. La fourniture des prestations écologiques requises (PER) continue d'être la condition d'octroi des paiements directs.

#### 8. Comment ces aides soutiennent le maintien de la diversité biologique (biodiversité)

Il a été possible d'arrêter le recul des surfaces proches de l'état naturel dans le paysage suisse en rattachant le droit aux paiements directs aux prestations écologiques requises, et la part des surfaces de compensation écologique a constamment progressé<sup>12</sup> (p. ex. prairies extensives, prés à litière, jachères

---

<sup>11</sup> Cf. [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch), Rubrique « Thèmes » → PA 2014-2017 → PA 2014-2017 – Message (<http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/01591/index.html?lang=fr>).

<sup>12</sup> Cf. [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch), Rubrique « Thèmes » → Durabilité → Ecologie → Biodiversité (<http://www.blw.admin.ch/themen/00010/00071/00127/index.html?lang=fr>).

florales, arbres fruitiers haute tige, etc.)<sup>13</sup>. Les paiements sont soumis à la condition que les surfaces de compensation écologique représentent au moins 7 % de la surface agricole utile<sup>14</sup>. Sont également versées des contributions écologiques pour l'aménagement et l'entretien de surfaces de compensation écologique et des contributions à la qualité écologique pour la mise en réseau de ce type de surfaces<sup>15</sup>.

La diversité des habitats et la diffusion des espèces demeurent toutefois bien en-deçà du potentiel des espaces naturels. Bien qu'il ait été possible, à l'échelle locale, d'augmenter les effectifs d'espèces menacées dans toute la Suisse grâce à des mesures écologiques, des études montrent aussi que les effectifs d'un grand nombre d'espèces menacées continuent de diminuer. En région de montagne, on constate un net recul des prairies et pâturages riches en espèces. Outre l'intensification de l'agriculture, l'abandon de l'exploitation agricole dans ces zones entraîne également une grande perte de la diversité locale et régionale des habitats et des espèces<sup>16</sup>.

La question de savoir comment mieux exploiter le potentiel environnemental en termes qualitatifs demande encore à être concrétisée. Les espèces cibles et caractéristiques et les milieux naturels définis à ce jour pour la Suisse<sup>17</sup> et leur quantification par région servent notamment de base de discussion à cet effet.

---

<sup>13</sup> Cf. [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch), Rubrique « Thèmes » → Agriculture et biodiversité → Document thématique *Biodiversité* (<http://www.blw.admin.ch/themen/01037/index.html?lang=fr>), p. 14.

<sup>14</sup> Cf. [www.blw.admin.ch](http://www.blw.admin.ch), Rubrique « Thèmes » → Paiements directs → Prestations écologiques requises (<http://www.blw.admin.ch/themen/00006/00049/index.html?lang=fr>).

<sup>15</sup> Cela a eu pour conséquence qu'entre-temps, en Suisse, près de 12 % des surfaces agricoles sont exploitées comme surfaces de compensation écologique (selon le Message concernant la Politique agricole 2014-2017, FF 2012, 1880).

<sup>16</sup> ART (éd.), Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft. Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL), ART-Schriftenreihe 18, janvier 2013, p. 9; avec d'autres informations.

<sup>17</sup> OFEV/OFAG (éd.), Objectifs environnementaux pour l'agriculture. A partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement n° 0820, Berne 2008, Annexe.

### **Partie 3. Prescriptions environnementales spéciales pour la production agricole**

#### 9. La position qu'occupe la production agricole dans le cadre des réglementations sur la protection de l'environnement<sup>18</sup>

Dans le domaine du droit sur l'environnement, il existe une multitude de lois et d'ordonnances qui formulent des objectifs environnementaux, ainsi que des principes et des exigences concernant l'état de l'environnement. Ceux-ci ont aussi leur importance pour la production agricole.

L'art. 1, al. 1, LPE prévoit, comme objectif du droit sur l'environnement, la protection des hommes, des animaux et des plantes, de leurs biocénoses et leurs biotopes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes et la conservation durable des ressources naturelles, en particulier la diversité biologique et la fertilité du sol (*principe de durabilité*).

Les principes généraux qui guident l'action dans ce domaine sont le *principe de précaution* (en vertu duquel la Confédération doit, à titre préventif et assez tôt, prévenir à la source ou réduire au minimum les atteintes qui pourraient devenir nuisibles ou incommodantes; art. 1, al. 2, LPE) et le *principe de causalité* (en vertu duquel celui qui est à l'origine d'une atteinte doit supporter les frais en vue de l'éliminer, la prévenir ou la réduire; art. 2 LPE). On retrouve ces principes dans d'autres lois sectorielles (p. ex. le principe de causalité est inscrit à l'art. 3a LEaux).

D'autres principes spéciaux sont inscrits dans les divers domaines de la protection de l'environnement ou dans les diverses lois fédérales. Aussi, dans le droit de la protection des eaux pertinent pour la production agricole, l'art. 3 LEaux définit par ex. le devoir de diligence, selon lequel chacun doit s'employer à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances. L'art. 6 LEaux instaure, quant à lui, une interdiction de polluer. Conformément à cette disposition, il est interdit d'introduire ou d'infiltrer directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à la polluer. De même, il est défendu de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau.

---

<sup>18</sup> Pour une comparaison claire des prescriptions environnementales et sur la protection des animaux pertinentes pour l'agriculture dans les pays CH, A, D, F et NL, voir PRISKA BAUR/ HEIKE NITSCH, Umwelt- und Tierschutz in der Landwirtschaft. Ein Vergleich der Schweiz mit ausgewählten europäischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung des Vollzugs, Berne 2013, p. 30 ss.

La LPE contient en outre des instruments d'exécution (telle l'étude de l'impact sur l'environnement), qui ont été concrétisés dans de nombreuses ordonnances d'exécution<sup>19</sup>.

Des objectifs environnementaux ont été définis pour l'agriculture à partir des bases légales existantes, notamment pour les domaines de la biodiversité et du paysage, du climat et de l'air, de l'eau et du sol<sup>20</sup>. Ces objectifs ont déjà été rendus opérationnels dans le domaine de la biodiversité<sup>21</sup>.

L'exécution du droit de l'environnement relève de la compétence des cantons. Afin d'harmoniser et d'optimiser l'exécution, l'OEFV et l'OFAG ont lancé le projet Aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture. Pour le moment, les modules *Constructions rurales et protection de l'environnement* (voir ch. 10), *Eléments fertilisants et utilisation des engrais dans l'agriculture* (voir ch. 11) et *Produits phytosanitaires dans l'agriculture* ont été publiés. Suivront ensuite les modules *Sol* et *Installations de biogaz agricole*. Ces aides fournissent un aperçu du droit en vigueur et explicitent les notions juridiques peu claires.

#### 10. Prescriptions en matière d'aménagement du territoire et obligations d'autorisation pour l'installation d'unités de production

##### - Autorisation de construire

Toute construction ou installation nécessite une autorisation (art. 22 LAT). Si la construction ou l'installation planifiée se trouve dans la zone agricole, l'autorité compétente examine si le projet de construction est conforme à l'affectation de la zone agricole (art. 16a LAT). Si le projet de construction est prévu hors de la zone à bâtir, une autorisation d'exception est nécessaire (art. 24 ss LAT)<sup>22</sup>.

##### - Obligations de raccorder

Les exploitations agricoles doivent être raccordées aux égouts publics (art. 11 LEaux). Font exception les exploitations agricoles comprenant un important

<sup>19</sup> Cf. ASTRID EPINEY/DAVID FURGER/JENNIFER HEUCK, Zur Berücksichtigung umweltpolitischer Belange bei der landwirtschaftlichen Produktion in der EU und in der Schweiz, Forum Europarecht Bd. 16, Zurich 2009, p. 145.

<sup>20</sup> OFEV/OFAG (éd.), Objectifs environnementaux pour l'agriculture. A partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement n° 0820, Berne 2008.

<sup>21</sup> ART (éd.), Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft : Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL), ART-Schriftenreihe 18, janvier 2013.

<sup>22</sup> Pour des informations complémentaires, cf. [www.are.admin.ch/themen/recht/00817/index.html?lang=fr](http://www.are.admin.ch/themen/recht/00817/index.html?lang=fr) (« Construction hors de la zone à bâtir »).



cheptel bovin ou porcin, lorsqu'elles ont été classées en zone agricole et que la capacité d'entreposage est suffisante pour les eaux usées domestiques et que leur utilisation est possible; ce type d'exploitation est autorisée à mélanger les eaux usées au lisier (purin) (art. 12, al. 4, LEaux)<sup>23</sup>.

- *Installations permettant d'entreposer les engrais de ferme*

Dans une exploitation pratiquant la garde d'animaux, les installations permettant d'entreposer les engrais doivent disposer d'une capacité d'au moins trois mois (art. 14, al. 3, LEaux). Les installations d'entreposage d'engrais de ferme liquides nécessitent une autorisation dans la mesure où elles se trouvent dans les secteurs particulièrement menacés ou peuvent mettre en danger les eaux (art. 19, al. 2, LEaux en relation avec l'art. 32, al. 2, let. g de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux [OEaux; RS 814.201]).

- *Effectifs d'animaux*

L'exploitation doit disposer, en propre, en fermage ou par contrat, d'une surface utile suffisante pour l'épandage de trois unités de gros bétail-fumure (UGBF) au plus par hectare (art. 14, al. 4, LEaux). Une unité de gros bétail-fumure correspond à la production annuelle moyenne d'engrais de ferme d'une vache de 600 kg (art. 14, al. 8, LEaux).

Les exploitations pratiquant la garde de porcs d'élevage, de porcs à l'engrais et de poules pondeuses, ainsi que l'engraissement de poulets de chair, de dindes à l'engrais et de veaux à l'engrais et qui ne fournissent pas les prestations écologiques en vertu de l'art. 70, al. 2, LAgr ou qui les fournissent seulement en livrant de l'engrais de ferme à des tiers, ne doivent pas dépasser un nombre défini d'animaux (que l'on appelle les effectifs maximums)<sup>24</sup>.

- *Limitations préventives des émissions*

Les installations agricoles stationnaires dont les émissions sont captées (p. ex. étables fermées avec ventilation contrôlée ou installations de stockage à lisier couvertes) doivent être équipées de sorte à respecter les limitations des émissions (p. ex. pour l'ammoniac et l'hydrogène sulfuré) (art. 3 et 7 de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air [OPair; RS 814.318.142.1]). Pour les installations stationnaires dont les émissions sont diffuses (p. ex. les étables ouvertes, les étables à front ouvert, les installations de stockage de lisier non couvertes), les émissions doivent être limitées dans la

---

<sup>23</sup> Pour des informations complémentaires, cf. OFEV/OFAG (éd.), Aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture. Constructions rurales et protection de l'environnement. L'environnement pratique n° 1101, Berne 2011.

<sup>24</sup> Cf. Ordonnance du 26 novembre 2003 sur les effectifs maximums dans la production de viande et d'œufs, OEM; RS 916.344.

mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation, et économiquement supportable (art. 4 OPair).

#### **Partie 4. Instruments du droit de l'environnement**

##### 11. Veuillez décrire brièvement la mise en œuvre de la directive sur les nitrates 91/676/CEE dans la législation nationale

Les actes de droit de l'Union européenne ne sont pertinents pour la Suisse que dans la mesure où ils sont mentionnés dans les accords bilatéraux. De plus, le législateur s'inspire aussi librement du droit européen en vue d'éviter que les relations transfrontalières ne subissent des inconvénients pouvant découler d'évolutions opposées.

Les cantons ont effectué la délimitation en secteurs de protection en fonction des risques auxquels sont exposées les eaux superficielles et les eaux souterraines (art. 19 LEaux); celle-ci est présentée dans des cartes des eaux souterraines et de la protection des eaux.

Les cantons, qui sont eux-mêmes soutenus et formés par l'Association suisse pour le développement de l'agriculture et de l'espace rural (AGRIDEA), veillent à ce que les paysans bénéficient d'un conseil technique facultatif et en partie obligatoire (art. 51 LEaux et art. 20 de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux [ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques, ORRChim; RS 814.81]). Une stratégie obligatoire de vulgarisation est appliquée au plan fédéral dans le cadre de l'exécution de projets régionaux visant à assainir les eaux polluées en raison de l'exploitation agricole. En vertu de l'art. 62a LEaux, la Confédération alloue, dans les limites des crédits approuvés, des indemnités pour les mesures prises dans l'agriculture aux niveaux cantonal et communal afin d'éviter le ruissellement et le lessivage des substances.

Pour bénéficier des paiements directs, les exploitants doivent remplir les conditions PER qui exigent notamment un bilan de fumure équilibré (art. 6 de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture [ordonnance sur les paiements directs, OPD; RS 910.13]). Il convient de montrer au moyen d'un bilan de fumure qu'aucun excédent de phosphore ou d'azote n'est utilisé. La méthode « Suisse-bilan » est valable pour l'établissement du bilan. Les apports autorisés en phosphore et en azote sont calculés en fonction des besoins des plantes et du potentiel de production de l'exploitation.

Les mesures des teneurs en nitrates dans les eaux souterraines et les eaux superficielles sont effectuées par la Confédération dans le cadre de

l'Observation nationale des eaux souterraines (NAQUA) et de la Surveillance nationale continue des cours d'eau suisses (NADUF) et par les cantons dans le cadre de réseaux cantonaux de mesure. La coordination et évaluation sont du ressort du réseau suisse d'observation de l'environnement (RSO) (art. 65 Cst., 44 LPE, 57 et 58 LEaux ainsi que les art. 29, 31 et 32 OEaux)<sup>25</sup>. Le module « NABO sur le suivi des flux » de l'observatoire national permet de mesurer les flux de polluants dans les sols.

Lorsque les eaux ne satisfont pas aux exigences relatives à la qualité des eaux (annexe 2, OEaux), l'autorité doit déterminer la nature et l'ampleur de la pollution, ainsi que ses causes et évaluer l'efficacité de mesures possibles ainsi que veiller à ce que les mesures requises soient prises en vertu des prescriptions correspondantes (art. 47 OEaux).

- *Réglementation sur les fertilisants dans les eaux et le sol*

La législation suisse sur la protection des eaux, sur la protection de l'environnement et sur l'agriculture en ce qui concerne une utilisation écompatible des engrais de ferme correspond largement aux prescriptions de l'UE. Il existe toutefois des différences au niveau du champ d'application : Dans l'UE, les codes de bonne pratique agricole n'ont force obligatoire que dans les zones vulnérables pour les nitrates ; les dispositions suisses en revanche s'appliquent à l'échelon national.

La loi sur la protection des eaux (LEaux) et l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux) contiennent les prescriptions applicables à l'utilisation des engrais de ferme. Les prescriptions relatives au droit environnemental concernant les engrais (notamment en relation avec les substances nutritives dangereuses pour l'environnement et les eaux) et la fumure (restrictions, interdictions, prescriptions de qualité, bonne période pour épandre l'engrais, etc.) figurent dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et dans l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim). D'autres prescriptions plus générales figurent également dans la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (loi sur les produits chimiques, LChim; RS 813.1) et dans l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (ordonnance sur les produits chimiques, OChim; RS 813.11). L'ordonnance sur les engrais (OEng) et l'ordonnance du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) du 16 novembre 2007 sur la mise en circulation des engrais (ordonnance sur le Livre des engrais DEFR, OLen ; RS 916.171.1) règlent la déclaration et l'homologation des engrais. En plus de ces textes législatifs, la Confédération a publié des aides à l'exécution afin de concrétiser les notions juridiques imprécises et de promouvoir une pratique cantonale unitaire.

---

<sup>25</sup> Pour un aperçu global, cf. Rapport agricole 2012 de l'OFAG, Berne 2012, p. 93 ss et 180 ss.

Dans le droit des denrées alimentaires, la valeur de tolérance pour les nitrates dans l'eau de boisson est de 40 mg/l. A partir d'une valeur limite de 25 mg/l, les cantons doivent prendre des mesures (art. 47 OEaux). La valeur limite pour la charge annuelle d'azote est fixée à 3 unités de gros bétail-fumure (1 UGBF = 105 kg d'azote et 15 kg de phosphore) au plus par hectare avec un échelonnement par zones de production, dans la mesure où le bilan de fumure est équilibré (art. 14, al. 4, LEaux, 23 OEaux et annexe 2.6 ORRChim). L'autorité cantonale peut réduire le nombre d'UGBF dans la mesure où la charge du sol en polluants, l'altitude et les conditions topographiques le permettent (art. 14, al. 6, LEaux).

- *Utilisation et épandage de lisier*

Il est possible de traiter ou sécher les engrais de ferme, mais le produit final et les eaux issues du traitement sont toujours assimilés à de l'engrais de ferme, qui doit en tous les cas être utilisé dans l'agriculture, l'horticulture et le jardinage (art. 14, al. 2, LEaux) et ne peut pas être éliminé par l'évacuation dans une canalisation, l'incinération ou la décharge.

Conformément à la stratégie suisse en matière de fumure, il faut en premier lieu employer les engrais de ferme provenant de sa propre exploitation. L'utilisation d'autres engrais n'est autorisée que si les engrais de ferme ne suffisent pas ou ne conviennent pas pour la fumure visée. En cas d'excédents, il est possible de conclure des contrats de prise en charge d'engrais avec des preneurs appropriés situés dans un rayon d'exploitation raisonnable (art. 24 et 26 OEaux; mais sera supprimé avec la PA 14-17 puisque tous les flux d'engrais de ferme seront désormais saisis dans un système d'information centralisé (HODUFLU)). Il faut sinon adapter l'effectif d'animaux (art. 14 LEaux).

Dans l'épandage de lisier, il faut respecter de multiples exigences, notamment des exigences de qualité, des restrictions d'utilisation pour certains fumiers et lieux, ainsi que l'état du sol et les conditions météorologiques. Ce sont principalement l'ORRChim, mais aussi l'aide à l'exécution *Eléments fertilisants et utilisation des engrais dans l'agriculture*<sup>26</sup>, les instructions pour la protection des eaux<sup>27</sup> et la notice *La fumure au bon moment*<sup>28</sup> qui renferment ces règles.

---

<sup>26</sup> OFEV/OFAG (éd.), Aide à l'exécution pour la protection de l'environnement dans l'agriculture. Eléments fertilisants et utilisation des engrais dans l'agriculture, L'environnement pratique n° 1225, Berne 2012.

<sup>27</sup> OFEV (éd.), Instructions pratiques pour la protection des eaux souterraines, L'environnement pratique n° 2508, Berne 2004.

<sup>28</sup> OFEV/OFAG (éd.), La fumure au bon moment, Publications diverses no 4804, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2004.

## 12. Régulation des nuisances de voisinage (odeur, bruit, pesticides, insectes)

Dans la mesure où les activités agricoles causent des immissions, notamment sous forme de nuisances sonores et de pollution olfactive, des litiges peuvent survenir entre les agriculteurs et leurs voisins.

Dans le droit des rapports de voisinage, la partie lésée en raison des immissions excessives peut intenter une action devant un juge civil en se fondant sur l'art. 684 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) qui interdit les émanations et les mauvaises odeurs, qui ont un effet dommageable et qui excèdent les limites de la tolérance que se doivent les voisins. Le propriétaire lésé peut dénoncer en justice l'autre propriétaire pour qu'il remette les choses en l'état ou prenne des mesures en vue d'écarter le danger, sans préjudice de tous dommages-intérêts (art. 679 CC). La partie lésée n'est pas tenue de prouver une faute, mais simplement de démontrer un lien de causalité entre l'activité agricole du voisin et le dommage subi. Dans le cadre des litiges entre voisins, le juge, qui dispose d'une grande marge d'appréciation, doit décider si une immission est excessive; et procéder à une pesée des intérêts en présence, en se référant à la sensibilité d'une personne raisonnable qui se trouverait dans la même situation<sup>29</sup>. Selon l'art. 684, al. 2, CC, le caractère excessif des immissions se détermine en fonction de l'usage local, de la situation et de la nature des immeubles<sup>30</sup>. La protection contre les immissions excessives peut être invoquée indépendamment des mesures de limitation prévues par le droit environnemental. Toutefois, pour apprécier ce qu'il convient de considérer comme une nuisance excessive au sens du CC, on s'appuie sur les règles relatives à l'aménagement du territoire et aux constructions<sup>31</sup>. Le juge examine par conséquent au cas par cas et peut ordonner librement des mesures pour supprimer le préjudice subi. Aussi, le Tribunal fédéral, après avoir examiné l'usage local, la situation et la nature de l'immeuble, a confirmé dans un seul cas la décision d'un juge cantonal qui interdisait à un éleveur de bétail de laisser paître à certains horaires ses moutons sur une parcelle située au milieu d'un quartier d'habitation. Il a en outre été ordonné à l'éleveur de respecter une certaine distance par rapport à la parcelle des voisins et il lui a été interdit de munir les animaux de sonnailles pendant la nuit afin d'éviter les odeurs, le bruit et l'apparition d'insectes<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> ATF 138 III 49 consid. 4.4.5.

<sup>30</sup> ATF 101 II 248 et arrêt du Tribunal fédéral 5A\_635/2007 du 13 février 2008.

<sup>31</sup> OFEV (éd.), Aide à l'exécution pour les bruits quotidiens. Evaluation des bruits quotidiens. L'environnement pratique, Version pour la consultation jusqu'en décembre 2012, Berne 2011, p. 14.

<sup>32</sup> Arrêt du TF 5A\_635/2007 du 13 février 2008, consid. 2.4.2.

Protégée par des normes du droit public, la partie lésée peut porter plainte devant les autorités cantonales compétentes. La législation sectorielle dans les domaines de l'environnement et de l'agriculture<sup>33</sup> définit des valeurs limites d'immissions, l'objectif étant de limiter préventivement les atteintes nocives. Autrement dit, une immission est excessive lorsqu'elle dépasse les valeurs mentionnées ou lorsqu'une installation ou une activité agricole causent des immissions excessives, même si elles respectent les valeurs limites de prévention. Pour les domaines non réglementés par le droit fédéral, le droit cantonal peut décider ce qui est autorisé ou non (p. ex. dans le droit de l'aménagement du territoire et le droit de la construction, ainsi que dans les clauses générales de police). Enfin, les communes sont également autorisées à édicter des règlements de police afin de réglementer certaines activités agricoles causant du bruit, de mauvaises odeurs ou d'autres nuisances (p. ex. l'épandage de lisier ou de fumier, l'engrangement des récoltes, etc.), en limitant par ex. le nombre d'immissions admises, des heures, des modalités ou des lieux d'exploitation et en sanctionnant les comportements illicites<sup>34</sup>.

### 13. Zones à protéger

#### *- Protection de l'espace réservé aux eaux*

En Suisse, l'espace réservé aux eaux<sup>35</sup> peut faire l'objet d'une exploitation agricole pour autant qu'il soit aménagé en surface à litière, en haie, en bosquet champêtre, en berge boisée, en prairie extensive, en pâturage extensif ou en pâturage boisé. Dans l'espace réservé aux eaux, il est toutefois interdit d'épandre des engrais ou des produits phytosanitaires (art. 41c, al. 3 et 4 OEaux). Autour des captages d'eau souterraine d'intérêt public, l'emploi de produits phytosanitaires et l'épandage d'engrais sont explicitement interdits (annexe 2.5, ch. 1 et annexe 2.6, ch. 3.3, ORRChim).

Toute personne qui pollue des eaux ou des captages en ne respectant pas ces interdictions doit supporter les frais des mesures de protection devenues nécessaires et craindre des sanctions pénales (art. 3a et 70 ss LEaux).

#### *- Régions sans OGM*

Suite à l'acceptation d'une initiative populaire en 2005, un moratoire interdisant l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'agriculture est en vigueur en Suisse. Celui-ci a été prolongé jusqu'à la fin

---

<sup>33</sup> Cf. loi sur l'agriculture (LAgr), loi sur la protection de l'environnement (LPE), ordonnance sur la protection de l'air (OPair), ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41) et ordonnance sur les produits phytosanitaires (OPPh).

<sup>34</sup> Arrêt du TF 1C\_304/2008 du 30 avril 2009; RFJ 1986, p. 148.

<sup>35</sup> Cf. définition à l'art. 41a et 41b OEaux.

2017 afin de donner au Parlement le temps de finaliser la législation sur l'utilisation d'OGM dans l'agriculture.

Le 30 janvier 2013, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur les modifications législatives visant à établir un régime de coexistence entre cultures conventionnelles et cultures d'OGM. Les nouvelles dispositions prévoient qu'il sera possible de désigner des régions sans OGM lorsque les mesures de coexistence sont difficilement réalisables et que cela correspond au souhait de l'ensemble des producteurs d'une région et pour renforcer la protection de zones naturelles de grande valeur<sup>36</sup>.

## **Partie 5. Questions juridiques**

### *14. Juridiction compétente pour les dommages environnementaux causés par l'agriculture*

Dans le domaine de la responsabilité pour dommages à l'environnement, l'art. 59a LPE prévoit que le détenteur d'une entreprise ou d'une installation qui présente un danger particulier pour l'environnement répond des dommages découlant de l'exploitation de cette entreprise ou installation, autrement dit de la concrétisation de ce danger spécifique (lien de causalité, indépendant de toute faute). Les règles générales du droit de la responsabilité civile découlant de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (droit des obligations, CO; RS 220) sont applicables dans ce cas de figure. L'art. 59a LPE introduit une responsabilité civile<sup>37</sup> pour les dommages résultant de la concrétisation d'un danger spécifique<sup>38</sup>. Cette disposition ne prévoit toutefois pas une responsabilité causale aggravée pour tous les dangers environnementaux, mais uniquement pour les entreprises et les installations qui présentent un danger particulier pour l'environnement (voir la liste non exhaustive figurant à l'art. 59a, al. 2, LPE). Il existe un risque supérieur à la moyenne lorsque, malgré les mesures de prévention prises, la probabilité est statistiquement forte que se produise un dommage de façon répétée ou, dans un cas particulier, un dommage majeur<sup>39</sup>. En résumé, cette disposition permet une indemnisation pour tous les dommages à des particuliers causés par les atteintes

---

<sup>36</sup> Cf. sur l'ensemble de la question : Communiqué aux médias de l'OFEV du 30 janvier 2013 (avec d'autres informations)  
<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msgid=47594>.

<sup>37</sup> L'art. 59a, al. 4, LPE renvoie à l'art. 42 ss CO.

<sup>38</sup> Message du 7 juin 1993 relatif à une modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), FF II, 1337, 1446.

<sup>39</sup> BENOÎT CHAPPUIS, Le dommage environnemental : un état des lieux, I.-III., in : Les entreprises et le droit de l'environnement : défis, enjeux, opportunités, CEDIDAC 82, Lausanne 2009.

à l'environnement au sens de l'art. 7 LPE<sup>40</sup>. Cette forme de responsabilité permet avant tout d'optimiser la protection juridique des lésés. En revanche, la suppression des dommages environnementaux proprement dits (« dommage écologique » subi par la nature) comme par ex. les coûts pour la réintroduction d'animaux sauvages indigènes sont exclus du présent système de responsabilité<sup>41</sup>.

Les exploitations agricoles spécialisées dans l'élevage de bétail génèrent des engrais de ferme et présentent par conséquent un danger particulier pour l'environnement conformément à l'art. 59a, al. 2, let. c; il s'agit d'un exemple d'application typique de cette disposition. Lorsqu'il est prouvé qu'une exploitation agricole cause une pollution des eaux, l'agriculteur peut être condamné à dédommager les détenteurs de la source qui ont été privés d'eau potable<sup>42</sup>.

S'agissant de la prise en charge des frais provoqués par des mesures que les autorités prennent pour empêcher une atteinte à l'environnement ou pour en rétablir l'état antérieur, c'est l'art. 59 LPE qui s'applique. Il s'agit d'une règle de responsabilité objective du droit public (qui est indépendante du caractère illicite et d'une faute). Pour l'essentiel, les frais provoqués par des mesures que les autorités prennent pour empêcher une atteinte imminente, ainsi que pour en déterminer l'existence et y remédier, sont mis à la charge de celui qui en est la cause. Cette disposition concrétise le principe de la causalité inscrit à l'art. 2 LPE, selon lequel la personne qui est à l'origine d'une mesure légale de protection de l'environnement doit en supporter les frais et être, de cette façon, incitée à tenir compte de toutes les conséquences écologiques de ses activités (ATF 122 II 26, consid. 4b et références citées). Le principe de la causalité est également ancré dans d'autres lois dédiées à l'environnement (voir les art. 54 LEaux<sup>43</sup> et 24e LPN). Les procédures selon l'art. 59 LPE sont généralement soumises au droit administratif.

Pour renforcer les dispositions sur la responsabilité civile, la personne à l'origine de dommages environnementaux est en outre passible de poursuites pénales lorsqu'elle commet un délit et/ou une infraction selon les art. 60 ss LPE

---

<sup>40</sup> FRANÇOIS BIANCHI, Rapports entre droit public et droit privé en matière de protection de l'air, dans in : RDAF 2000 I, p. 163.

<sup>41</sup> PAUL-HENRI MOIX, Atteintes à l'environnement et remise en état, in : RVJ 1997, p. 325, 342.

<sup>42</sup> Arrêt de la Chambre des recours civils I du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 18 janvier 2012, JdT 2012 III p. 149.

<sup>43</sup> RDAF 1998 I 62 (TA, arrêt du 29.08.1997, GE 94.0083 (VD), consid. 1).



et 70 ss LEaux. Ces procédures pénales sont du ressort des juridictions cantonales compétentes.

### 15. Responsabilité environnementale des producteurs

Les règles générales de la responsabilité civile du CO s'appliquent également. La responsabilité environnementale des producteurs est fonction du type de dommage. En principe, le détenteur d'une entreprise ou d'une installation qui présente un danger particulier pour l'environnement peut être rendu responsable des dommages résultant des atteintes que la réalisation de ce danger entraîne au sens de l'art. 59a LPE (cf. ch. 14).

Pour les activités en lien avec le génie génétique, la responsabilité du producteur est inscrite à l'art. 30 de la loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain (loi sur le génie génétique, LGG, RS 814.91). Ici aussi il s'agit d'une responsabilité objective aggravée<sup>44</sup>. Les règles de responsabilité civile du CO sont applicables (art. 30, al. 9, LGG). En vertu de l'art. 30 LGG, toute personne soumise au régime de la notification ou de l'autorisation qui utilise des organismes génétiquement modifiés en milieu confiné, qui dissémine de tels organismes dans l'environnement à titre expérimental ou qui les met sans autorisation en circulation, répond des dommages causés par cette utilisation et dus à la modification du matériel génétique de ces organismes. Il convient de souligner que, dans ce domaine, la responsabilité au sens de l'art. 30 LGG incombe exclusivement au producteur et à l'importateur, de sorte que la responsabilité des utilisateurs des organismes, au sens de la LGG ou d'autres normes de responsabilité civile, n'est pas engagée (par ex. agriculteurs)<sup>45</sup>. Il n'en reste pas moins que le producteur peut engager une action récursoire contre les personnes qui ont traité l'organisme de manière inadéquate (par ex. les agriculteurs qui n'ont pas respecté la distance minimale indiquée par les producteurs) ou ont contribué d'une manière quelconque à la survenance ou à l'aggravation du dommage (par ex. le détenteur d'un véhicule qui se renverse pendant le transport d'organismes génétiquement modifiés; art. 30, al. 3, LGG)<sup>46</sup>. En Suisse, le moratoire sur la culture des plantes génétiquement modifiées a été prolongé jusqu'en novembre 2017 (cf. ch. 13).

En vertu de l'art. 31 LGG, la personne répond aussi des dommages causés à l'environnement. Lorsque les composantes de l'environnement détruites ou

---

<sup>44</sup> BENOÎT CHAPPUIS, Quelques dommages dits irréparables / réflexions sur la Théorie de la différence et la notion de patrimoine, in : SJ 2010, p. 11.

<sup>45</sup> Message relatif à une modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 1<sup>er</sup> mars 2000, FF 2000 2283, 2304.

<sup>46</sup> Voir message, FF 2000 2283, 2306.

détériorées ne font pas l'objet d'un droit réel ou que l'ayant droit ne prend pas les mesures commandées par les circonstances, le droit à réparation revient à la collectivité publique compétente (art. 31, al. 2, LGG). Cette norme prévoit la réparation d'un dommage environnemental pur (dommage écologique subi par la nature) sans que cela suppose une perte économique pour la personne lésée<sup>47</sup>.

Par ailleurs, la responsabilité des laboratoires de recherche et des exploitations analogues, qui ont obtenu l'autorisation d'utiliser des organismes pathogènes, est régie par l'art. 59a<sup>bis</sup> LPE. Cet article prévoit un système de responsabilité civile qui est identique à celui de l'art. 30 LGG.

#### 16. Responsabilité pour les émissions diffuses et l'eutrophication

Pour ces deux types d'atteintes à l'environnement, il n'existe pas de norme de responsabilité spécifique. Ce sont les règles habituelles des lois sur la protection de l'environnement et sur le génie génétique qui s'appliquent (cf. ch. 14 et 15). Dans certains cas, l'application de la loi sur la protection des eaux pourrait être prise en considération.

#### 17. Applicabilité de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale

La directive 2004/35/CE du Parlement européen et du conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ne s'applique pas à la Suisse puisqu'elle n'est pas mentionnée dans les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union européenne. De plus, la directive renferme un autre concept de la responsabilité par rapport à celui que nous connaissons en Suisse. Il n'est dès Sa transposition dans le droit national n'est donc pas aisée.

---

<sup>47</sup> BENOÎT CHAPPUIS, Le dommage environnemental : un état des lieux, I.-III., in : Les entreprises et le droit de l'environnement : défis, enjeux, opportunités, CEDIDAC 82, Lausanne 2009, p. 165, 206.